

HANS HERBERT VON ARNIM

**Die politischen Parteien und das Geld**  
– Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung –

I.

Man kann die Parteienfinanzierung nicht nur isoliert-technisch sehen, wenn man nicht das Wichtigste *übersehen* will. Die Parteienfinanzierung ist Teil des politischen Kampfes um die Macht, und das Parteien(finanzierungs)*recht* ist deshalb ein zentraler Teil der *Ordnung* dieses Kampfes unter dem Gesichtspunkt des gemeinen Wohles (oder *sollte* es doch sein). Die Parteienfinanzierung muß deshalb im Zusammenhang mit der von den Parteien wesentlich geprägten gesamten politischen Willensbildung analysiert werden und muß auch die Finanzierung der Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordneten, also eigentlich die ganze Politikfinanzierung, miteinbeziehen. Das ist in einem Vortrag allerdings nicht zu leisten. Ich möchte mich deshalb darauf beschränken, in einem ersten Teil die Parteienfinanzierung in einen größeren Rahmen zu stellen, der auch die Verbindung zur grassierenden Parteien- und Politikverdrossenheit herstellt. Vor diesem Hintergrund möchte ich dann in einem zweiten Teil zu einigen Strukturfragen der staatlichen Parteienfinanzierung Stellung nehmen.

In der jüngeren parteienkritischen Diskussion gehen die Hauptvorwürfe dahin, den Parteien fehle die Problemlösungskompetenz, sie entmündigten die Bürger, unterliefen den politischen Wettbewerb und das darin angelegte System der checks and balances und beuteten den Staat aus, sie entfernten sich von den Bürgern, wobei der Bürgerferne der Parteien die Parteien- und Politikverdrossenheit der Bürger entspreche.

Meine zentrale These geht nun dahin: Diese Mängel, die sich gegenseitig bedingen, spiegeln sich in der Parteienfinanzierung besonders deutlich wider. Dies scheint mir ein wesentlicher Grund dafür zu sein, daß die Öffentlichkeit auf Auswüchse der Parteienfinanzierung so empfindlich reagiert. Ich möchte meine These mit Beispielen belegen.

II.

Das *Versagen der Parteien* vor der Lösung der Probleme zeigt sich darin, daß es ihnen bisher nie aus eigener Kraft gelang, die Parteienfinanzierung befriedigend zu regeln, ja, sie überhaupt zu regeln. Dazu zwei Beispiele:

1. Das Parteiengesetz, das das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 3 zwingend verlangt, ließ 18 Jahre lang auf sich warten. Damit blieb auch die vom Grundgesetz vorgeschriebene öffentliche Transparenz der Herkunft der Mittel der Parteien unerfüllt, ein drastisches Beispiel für gesetzgeberisches Versagen. Erst als das Bundesverfassungsgericht 1966 das teilweise Fortbestehen der einige Jahre vorher eingeführten Staatsfinanzierung von einer gesetzlichen Grundlage abhängig machte, mußten die Parteien das Gesetz erlassen, wenn sie nicht ganz auf Staatsfinanzierung verzichten wollten. So kam es dann schließlich doch noch zum Parteiengesetz von 1967.

2. Die gesetzliche Regelung der Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter steht aber noch aus, obwohl ihre Staatsfinanzierung nach der Begrenzung der *Parteienfinanzierung* durch das Bundesverfassungsgericht unerhört zugenommen und sich dadurch die finanziellen Gewichte völlig verschoben haben: Die Staatszuschüsse an Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter lassen die staatliche Parteienfinanzierung inzwischen weit hinter sich. Während die Parteien jährlich 230 Mio. Mark – unter Einrechnung der steuerlichen Begünstigung der Beiträge und Spenden und der Sonderabgaben von Mandatsträgern („Parteisteuern“) von ca. 240 Mio. Mark sind es etwa 470 Mio. Mark – erhalten, flossen den Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern 1992 rund 1100 Mio. Mark zu. Bei ihnen fehlen mit dem Gesetz auch die Transparenz und die Begrenzung, was wiederum schlaraffenländische Wachstumsraten ermöglichte – und wohl auch weiterhin ermöglichen *soll*. Das scheint der eigentliche Grund dafür zu sein, daß gesetzliche Regelungen weiterhin unterbleiben. Eigentlich wären sie auch in diesem Bereich heute mindestens genau so dringend, wie sie es seinerzeit für die Parteien waren. Wir stehen wiederum vor einem krassen Fall des Versagens des Staates (und der hinter ihm stehenden Parteien).

### III.

Die Entwicklung der Parteienfinanzierung zeigt aber auch, wie sehr die Parteien dazu neigen, die *Bürger* immer mehr zu *entmündigen*. Es lassen sich mehrere Stufen unterscheiden: die erste ist die Diskriminierung von möglichen Konkurrenten der etablierten Parteien. Das beeinträchtigt die Offenheit des politischen Prozesses, erschwert das Aufkommen neuer Parteien und mindert die Auswahlmöglichkeit für die Wähler. Die zweite Stufe besteht in der Absprache zwischen den Etablierten, wodurch den Wählern die Alternative genommen wird. Die dritte Stufe besteht in der Einbindung der öffentlich-rechtlichen Medien, der politischen Bildung und Wissenschaft, um die öffentliche Kritik in Grenzen zu halten, die vierte Stufe in der Abkapselung der wenigen „Vorentscheider“ in den politischen Parteien vor unliebsamer Konkurrenz bei der Verteilung der immer lukrativer gewordenen politischen Positionen.

Auch dafür einige Belege, zunächst für die Diskriminierung von Konkurrenten der etablierten Parteien:

1. a) Die 1954 eingeführte Steuerbegünstigung von Parteispenden war auf Parteien *im* Bundestag begrenzt und schloß alle anderen aus. Das Bundesverfassungsgericht mußte diese Form von closed shop 1957 wegen Verstoßes gegen den strengen Gleichheitssatz für verfassungswidrig erklären.

b) Kommunale Wählergemeinschaften, die auf kommunaler Ebene mit den Parteien in Wettbewerb stehen, blieben lange von allen Steuervergünstigungen für Spenden und Beiträge ausgeschlossen, selbst als diese ab 1983 ein gigantisches Volumen erreichten. Eine teilweise Einbeziehung der Wählergemeinschaften erfolgte erst, nachdem ein Spruch aus Karlsruhe dies 1988 erzwungen hatte.

c) In den Genuß der 1959 eingeführten direkten staatlichen Zahlungen an die Parteien kamen wiederum nur *Bundestags*parteien. Das Bundesverfassungsgericht erklärte dies 1966 für gleichheitswidrig. Es bedurfte allerdings noch eines weiteren Nachfassens des Gerichts im Jahre 1968, um die Schwelle auf 0,5 Prozent zu senken. Im Parteiengesetz von 1967 hatten die Parteien sie zunächst noch auf 2,5 Prozent festgesetzt.

d) Auch von der direkten Staatsfinanzierung blieben die kommunalen Wählergemeinschaften wiederum ausgeschlossen, was dadurch erreicht wurde, daß für Wahlen auf kommunaler Ebene formal keine Wahlkampfkostenerstattung gezahlt wurde. Gleichzeitig wurde aber die Kostenerstattung für Landtagswahlen, an denen nur Parteien teilhaben, überzogen festgesetzt und konnte deshalb von den Parteien teilweise auch für die Kommunalwahlen mitverwendet werden. Die Gleichheitswidrigkeit dieser Regelung hat das Bundesverfassungsgericht 1992 angemerkt.

e) Auch von den Zahlungen an Fraktionen, Stiftungen, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter profitieren nur die in den Parlamenten vertretenen Parteien; alle anderen, die die 5-Prozent-Klausel nicht überschritten haben, werden benachteiligt. Das ist zwar hinsichtlich der Fraktionen, der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter unvermeidbar, solange an der 5-Prozent-Klausel festgehalten wird, verlangt aber um so mehr Transparenz, Kontrolle und Begrenzung auch dieser Zahlungen, woran es bisher aber eben fehlt.

2. Der Schließung des politischen Wettbewerbs nach außen gegenüber newcomers entspricht die gezielte Einschränkung oder gar Beseitigung des Wettbewerbs *unter* den Etablierten. Auch dafür drei Beispiele:

a) Als 1988 der sog. Sockelbetrag eingeführt, der sog. Chancenausgleich modifiziert und ausgeweitet und die Publikationsgrenze für Parteispenden von 20000 auf 40000 Mark verdoppelt wurde, war dies von den Schatzmeistern der CDU, CSU, SPD und FDP untereinander abgesprochen und von den Parteivorsitzenden Kohl und Hans-Jochen Vogel bei einem Frühstück abgesegnet worden – ganz so wie man sich ein Sektfrühstück unter Oligopolunternehmen, die ihre Kundschaft ausnehmen wollen, gemeinhin vorstellt. Parlament und Öffentlichkeit sahen sich dadurch weitgehend vor

vollendete Tatsachen gestellt. Auch als sich überraschend heftige öffentliche Kritik regte, gingen jedem Änderungsvorschlag Ergänzungsabsprachen der Parteischatzmeister voraus, die diese wie Regierungsverlautbarungen öffentlich mitteilten. Öffentlichkeit und parlamentarische Gremien wurden präjudiziert, so als wären sie nur „Vollzugsorgane von Schatzmeister-Runden“, wie der Bundestagsabgeordnete Conradi kritisch anmerkte. Sockelbetrag, Chancenausgleich und Verdoppelung der Publizitätsgrenze wurden 1992 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.

b) Im Spätjahr 1990 wurde in Nordrhein-Westfalen der Pro-Kopf-Betrag bei der Wahlkampfkostenerstattung von 5 auf 6,25 Mark je Wahlberechtigten erhöht und rückwirkend ein Sockelbetrag auf Landesebene eingeführt. Dies beruhte auf einer Absprache von SPD und CDU und erhöhte die Staatsfinanzierung um 40 Prozent. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat die Regelung am 19. Mai 1992 für verfassungswidrig erklärt.

c) Die groteske Altersversorgung von Landesministern, die schon nach kurzer Zeit eine überzogen hohe Versorgungsanwartschaft erwerben können, beruht gleichfalls regelmäßig auf derartigen Absprachen. Stichproben etwa im Saarland und in Rheinland-Pfalz haben ergeben, daß die unangemessenen Privilegien einverständlich von Regierungs- und Oppositionsfractionen beschlossen wurden; der Preis für das Stillhalten der Opposition war eine Verdoppelung der Fraktionszuschüsse und Erhöhung der Abgeordnetendiäten.

3. Zur Absicherung des Kartells gehört die Einbindung der öffentlich-rechtlichen Medien, der politischen Bildung und großer Teile der Wissenschaft. Hinsichtlich der Medien ist dies häufig genug erörtert worden, als daß es hier wiederholt werden müßte. Elemente für die Einbindung der politischen Bildung sind ihre Einbeziehung in den Aufgabenkatalog der politischen Parteien nach § 1 PartG, bei der die Parteien dem Gesetzgeber die Feder geführt haben und die ihre Einflußnahme auf die Institutionen der politischen Bildung rechtfertigen soll, ferner die Übernahme von Aufgaben der politischen Bildung durch die Parteistiftungen und schließlich die Verpflichtung immer weiterer Kreise gerade derjenigen Wissenschaften, die sich mit den Parteien beschäftigen, durch Gutachten, Prozeßvertretungen, Finanzierung von Instituten, Gewährung einer Fülle von Informationen und unmittelbaren Zugang zum Machthaber. Auch hier möchte ich ein Beispiel nennen: den Politikwissenschaftler Werner Kaltefleiter, früher wissenschaftlicher Leiter der Konrad-Adenauer-Stiftung der CDU. Er hatte z.B. bei einem Hearing des Bundestags 1988 dem Gesetz, das den veränderten Chancenausgleich und den Sockelbetrag einführt und die Publikationsgrenze für Parteispenden verdoppelte, seinen Segen erteilt und damit zu dessen Verabschiedung beigetragen. Kaltefleiter hat auch nach Kräften versucht, die vom Bundespräsidenten eingesetzte Parteienfinanzierungskommission abzuwerten. Durch eine unkorrekte Publikation im Herbst 1992 hat er eine irreführende Pressemeldung verursacht, die durch sämtliche deutsche Medien lief und den Eindruck erweckte, die Parteienfinanzierungskommis-

sion würde mit den Parteien, aber unter Ausschluß der Grünen, kungeln. Nach Vorlage des Berichts der Kommission hat Kaltefleiter, durch eine größere Zahl polemischer, von Fehlern und Halbwahrheiten strotzenden Pressebeiträge versucht, den Eindruck zu verbreiten, der Kommissionsbericht sei nicht ernst zu nehmen und die Parteien könnten über das Votum der Kommission leichten Herzens hinweggehen.

#### IV.

Die Entmündigung der Bürger durch Ausschaltung der Konkurrenz und Einbindung scheinbar neutraler Kräfte leistet der *Ausbeutung des Staates* durch die Parteien Vor-schub. Die Bürger können mit dem Stimmzettel nichts mehr ausrichten; wen immer sie wählen, alle sind in das Kartell eingebunden, so daß nur noch Unbehagen und Frust bleiben. Die Ausbeutung äußert sich einerseits in einem Immer-Mehr, andererseits in einer Tabuisierung vermeintlicher Besitzstände der Parteien.

1. Den „Vätern des Grundgesetzes“ im Parlamentarischen Rat war „der Gedanke einer Alimentation der Parteien durch den Staat“ noch „völlig unvorstellbar“, wie der hessische Ministerpräsident Zinn später rückblickend bemerkte. Dennoch führte die Bundesrepublik 10 Jahre später als erstes Land Europas eine direkte staatliche Finanzierung der Parteien ein. Dies wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht vorher schon Argentinien und Costa Rica derartiges praktiziert. Zunächst wurden fünf Millionen Mark in den Bundeshaushalt 1959 eingestellt, die sich bis 1965 in Bund und Ländern rasch auf 54 Millionen Mark vermehrten und nach dem Entwurf des Parteiengesetzes der CDU/CSU- und der FDP-Bundestagsfraktionen von 1964 auf 90 Millionen Mark jährlich aufgestockt werden sollten, hätte das Bundesverfassungsgericht nicht 1966 – unter dem Eindruck des unkontrollierten Wachstums – erste Grenzen gezogen.

Nun hielt man nach Ausweichmöglichkeiten Ausschau. Das Jahr 1966 markiert deshalb zugleich den Beginn eines gewaltigen Wachstums der Staatsmittel für Fraktionen und Parteistiftungen. Die Zahlungen an die Fraktionen des Bundestags haben sich von 1966 (3,4 Millionen Mark) bis 1992 (109 Millionen Mark) verzweihunddreißigfacht. Die Zahlungen an die Landtagsfraktionen sind im gleichen Zeitraum von 7 auf 122 Millionen und die Zahlungen an die Parteistiftungen von 14 auf 670 Millionen Mark hochgeschossen, haben sich also versiebzehnfacht beziehungsweise versiebenundvierzigfacht. (Auch wenn man die durch die deutsche Einigung bedingten Erhöhungen und die zweckgebundenen Zuschüsse an die Stiftungen abzieht, bleiben Wachstumsraten, die weit über alle wirtschaftlichen Vergleichsindikatoren hinausgehen.) Auch bei der „Erfindung“ der Mitarbeiterfonds für Abgeordnete stand der Wunsch mit Pate, die durch das Bundesverfassungsgericht vorgenommene Begrenzung der Parteienfinanzierung wettzumachen und „auf dem Wege über Hilfskräfte, die bei den Abgeordneten einzustellen wären, die Parteiapparate wieder zu besetzen“ (Ulrich Dübber). Die Bezahlung von Abgeordnetenmitarbeitern des Bundestags wurde 1969 eingeführt und für sie im Gründungsjahr 3,25 Millionen Mark in den Haushaltsplan eingestellt, 1992 waren es

rund 135 Millionen Mark, also mehr als die öffentlichen Mittel für Bundestagsfraktionen. In den Ländern wurden 1992 rund 60 Millionen Mark für Abgeordnetenmitarbeiter bewilligt.

2. Die Kartellsituation erleichterte es zudem, daß man sich bei der staatlichen Parteienfinanzierung regelmäßig auf den größten gemeinsamen Nenner einigte:

a) 1983 einigte man sich nicht nur auf die von der SPD gewünschte Anhebung des Pro-Kopf-Betrages der Wahlkampfkostenerstattung von 3,50 auf 5 Mark, die teilweise sogar rückwirkend auf die schon längst stattgefundene Bundestagswahl erstreckt wurde, sondern auch auf die von Union und FDP gewünschte gewaltige Ausweitung der steuerlichen Begünstigung von Spenden. Die Parteienrechtskommission von 1957 war noch davon ausgegangen, eine Staatsfinanzierung der Parteien dürfte nur eingeführt werden, um die Parteien vom Einfluß des Wirtschaftskapitals durch Spenden zu befreien, der Preis für die Staatsfinanzierung sei also ein Spendenverbot. 1983 war dieses Korrespondenzverhältnis vergessen. Nun blieb neben der direkten Staatsfinanzierung nicht nur die Gewährung von Spenden unbegrenzt zulässig, sondern sie wurde auch noch steuerlich massiv gefördert, eine verfassungsrechtlich unhaltbare Regelung, die durch noch weitere Staatsleistungen (Chancenausgleich und Kleinspendenbegünstigung) geheilt werden sollte, aber gleichwohl 1992 durch das Bundesverfassungsgericht insgesamt für verfassungswidrig erklärt wurde.

b) Einige Jahre nach Einführung des Chancenausgleichs im Jahre 1983 hatte sich bereits gezeigt, daß dieser die Falschen begünstigte, also nicht die SPD, die am wenigsten Spenden erhält, sondern die Grünen, die FDP und die CSU trotz ihrer hohen Spendenaufkommen. Man traute sich aber nicht, den kleinen Parteien die ungerechtfertigten Vorteile aus dem Chancenausgleich zu nehmen, weil dann das Kartell hätte gefährdet werden können. Um sie zu befreien, wurde deshalb zugleich mit der Änderung des Chancenausgleichs das Monster des Sockelbetrags eingeführt.

## V.

Die explosionsartige Ausweitung der staatlichen Politikfinanzierung hat ihrerseits Rückwirkungen auf den *Auswahlprozeß des politischen Personals*, der in der Hand der Parteien *monopolisiert* ist. Die Wähler besitzen keinen Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten bei Parlamentswahlen, sie können sich nur für das von den Parteien auf starren Listen präsentierte Personal en bloc und in der vorgegebenen Reihenfolge entscheiden, deren parteiinterne Aufstellung die eigentliche Entscheidung enthält, wer ins Parlament kommt. Auch die Erststimme über Wahlkreisabgeordnete ändert nicht viel: Wer im Wahlkreis unterliegt, ist häufig auf der Liste abgesichert. Und innerhalb der Parteien liegt die wahlentscheidende Nominierung faktisch in der Hand sehr kleiner Zirkel. Dies war zwar in der Bundesrepublik tendenziell schon immer so, hat aber

durch die enorme Anhebung des Niveaus der Politikfinanzierung und die Professionalisierung eine neue, für das ganze System immer gefährlicher werdende Qualität bekommen (wobei die die Problematik noch verschärfende Verbindung zur zunehmenden Ämterpatronage in öffentlichen Ämtern, Unternehmen und in weiten Bereichen des vorpolitischen Raumes hier nur angedeutet werden kann). Profis gehen beim Kampf um Geld und Position nun mal kompromißlos vor. Die ohnehin bestehenden Abschottungstendenzen im Kreis der innerparteilichen „Vorentscheider“ werden verstärkt, weil eine Öffnung nicht nur den Verlust von politischem Einfluß, sondern auch von Einkommen, ja, von wirtschaftlichen Existenzen bedeuten kann. Voll alimentierte Abgeordnete sind zudem wirtschaftlich abkömmlich gestellt und können vor Ort ihre Wiedernominierung mit ganzer Kraft sichern. Sie können dazu in immer größerem Umfang auch staatsfinanzierte Mitarbeiter einsetzen und dadurch ihre parteiinterne Stellung fast unangreifbar machen. Das ist das Gegenteil von Offenheit und Personalrekrutierung. Besonders begabte newcomers werden als potentielle Konkurrenten eher abgewehrt. Und daß sie vielleicht mehr Wähler für die Partei anziehen könnten, tritt in der Bilanzierung von Profis gegenüber der Sicherheit der eigenen parteiinternen Nominierung leicht zurück. Die üppige Staatsfinanzierung erlaubt auch in der Opposition ein gutes Leben. In diesem Zusammenhang sei an die Ermittlungen von Heino Kaack erinnert, wonach sich fast alle Landtagsabgeordnete mit der Übernahme eines Mandats finanziell verbessern, und an die Feststellung Michael Th. Grevens, daß es „zu den wirklichen Tabus unserer Gesellschaft gehört, *wie gut* man *von* der Politik leben kann“. Zugleich verlieren Mitglieder und Sympathisanten für die „politische Klasse“ an Bedeutung. Ihre Unterstützung erscheint immer entbehrlicher, wenn von Staats wegen genug Geld da ist. Herbert Wehner hat schon Anfang der 60er Jahre vor den Versuchungen der Staatsfinanzierung gewarnt, weil sie die Eigenanstrengungen der Basis, der Mitglieder und Sympathisanten der Parteien, demotiviert. Dies gilt besonders für eine Wahlkampfkostenerstattung, die sich nicht an der Zahl der Wähler, sondern der Wahlberechtigten ausrichtet und durch die die Parteien sich gegen ein Absinken der Wahlbeteiligung immunisieren können. Die CDU/CSU und die SPD bekommen nach dem bisherigen System bei 40 Prozent der Stimmen etwa bei Bundestagswahlen immer 120 Millionen Mark, egal, ob sie diesen Anteil bei 80 Prozent Wahlbeteiligung (das wären dann 19,2 Millionen Stimmen) oder bei 60 Prozent Wahlbeteiligung (mit 14,4 Millionen Stimmen) erreichen.

## VI.

Die skizzierten Beispiele illustrieren nicht nur die genannten kritischen Elemente des Parteienwirkens: das Versagen des Staates (und der hinter ihm stehenden Parteien), die Entmündigung der Bürger durch mehrfach gestufte Kartellierungen und die Ausbeutung des Staates, sondern sie zeigen auch, daß alles zusammenhängt und sich gegenseitig bedingt und stützt. Eine Fülle von verfassungsgerichtlichen Urteilen zeigt, daß die Parteien immer wieder den Erlaß der Regelungen verzögert oder sich ungerechtfertigte

Selbstbegünstigungen bewilligt haben. Das Gericht mußte die Richtung weisen und dabei mehr schlecht als recht zum Ersatzgesetzgeber werden. In welchem Umfang sich hier Versagen manifestiert, zeigt der Umstand, daß das gesamte Parteienfinanzierungsrecht durch die dabei natürlich auch gelegentlich irrenden Karlsruher Richter vorgezeichnet wurde, dies aber eben nicht aus richterlichem Imperialismusstreben, sondern wegen des Versagens des Parlaments und der hinter ihm stehenden Parteien.

## VII.

Den vorläufigen Schlußstein der Rechtsprechung bildet das auf Antrag der Grünen ergangene *Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992*, das fast die gesamte Staatsfinanzierung der Parteien für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 1. Januar 1994 eine Neuregelung in Kraft zu setzen. Das Gericht betont, daß einem Parlament, das über die staatliche Politikfinanzierung in eigener Sache entscheidet, das „korrigierende Element gegenläufiger politischer Interessen“ fehlt, weshalb eine Kontrolle von außen – durch Öffentlichkeit, das Bundesverfassungsgericht selbst und unabhängige Sachverständigengremien – um so notwendiger werde. Auswüchse in diesem Bereich könnten das für die Demokratie lebensnotwendige Vertrauen schwer beeinträchtigen. „Gewönne der Bürger den Eindruck“, so schreibt das Gericht den Parteien ins Stammbuch, „die Parteien ‚bedienten‘ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen“.

Das Gericht macht im wesentlichen drei verfassungsrechtliche Vorgaben und entwirft dadurch ein neues System:

- Das Gericht erklärt neben der bisherigen „Wahlkampfkostenerstattung“ den „Sokkelbetrag“ und den „Chancenausgleich“ für verfassungswidrig. Bemessungsgrundlage der Staatsleistungen müßten in Zukunft neben den Wählerstimmen auch die erworbenen Mitgliedsbeiträge und kleine und mittlere Spenden sein; kommunale Wählergemeinschaften seien einzubeziehen.
- Das Gericht zieht zwei „absolute“ Obergrenzen, eine für die direkte Staatsfinanzierung, eine für die Steuervergünstigung von Beiträgen und Spenden (dazu sogleich). Die direkte Staatsfinanzierung der Parteien darf in Zukunft nicht höher sein als im Durchschnitt der vergangenen Jahre (= 230 Mio. Mark jährlich); dadurch wird eine Anpassung an die Geldentwertung und an einschneidende Änderungen der Verhältnisse allerdings nicht ausgeschlossen.
- Die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden muß derart begrenzt sein, daß ein durchschnittlicher Einkommensbezieher sie ausschöpfen kann. Diese Obergrenze sieht das Gericht in § 34 g Einkommensteuergesetz konkretisiert, wonach Zuwendungen an die Parteien bis 2400 Mark jährlich (bei Ledigen bis 1200 Mark) zur Hälfte von der Steuer abgezogen werden können. Auch hier wird eine Anpassung entsprechend dem Wachstum der durchschnittlichen Einkommen



seit 1984, als die Grenze eingeführt wurde, zugelassen. Die bisherige steuerliche Begünstigung von Großspenden bis 120 000 Mark jährlich (bei Ledigen bis 60 000 Mark) ist verfassungswidrig.

### VIII.

Die daraufhin vom Bundespräsidenten im Sommer 1992 berufene *Parteienfinanzierungskommission* sah ihre Aufgabe erstens darin, die Vorgaben des Gerichts zu konkretisieren und innerhalb der Obergrenzen Vorschläge für die Struktur und das Niveau der staatlichen Parteienfinanzierung zu entwickeln, zweitens darin, die Grundgedanken des Urteils auch auf Nachbarbereiche zu erstrecken, die mit der Parteienfinanzierung zusammenhängen – die Kommission hatte vom Bundespräsidenten den Auftrag erhalten, „Vorschläge für eine künftige Regelung der mit der Parteienfinanzierung zusammenhängenden Fragen zu erarbeiten“ –, die das Gericht aber nicht hatte behandeln können, weil sie nicht Gegenstand seiner Entscheidung waren, besonders die Finanzierung der Fraktionen und der Parteistiftungen.

Die Kommission empfahl, den Parteien für jede abgegebene gültige Wählerstimme bei Bundestags-, Landtags-, Europa- und Gemeinderatswahlen einen jährlichen Zuschuß von 90 Pfennig pro Stimme zu geben. Dies ergäbe bei unveränderter Wahlbeteiligung 149 Millionen Mark jährlich. Zusätzlich schlägt die Kommission vor, den Parteien für jede Mark Mitgliedsbeitrag oder Spende (im Rahmen der Steuerbegünstigungsgrenzen von 4000/2000 Mark) 20 Pfennig Staatszuschuß zu geben. Das ergäbe auf der Basis der bisherigen Größenordnungen noch einmal zwischen 70 und 80 Millionen Mark und damit insgesamt knapp 230 Millionen, womit die „absolute Obergrenze“ praktisch erreicht wäre.

Spenden und Beiträge sollen nur noch bis zu einer Höhe von 4000 Mark jährlich (Ledige 2000 Mark, das heißt mindestens durch hälftigen Abzug von der Steuerschuld) begünstigt werden.

Der Grundgedanke der Empfehlungen der Kommission (die auf dem verfassungsgerichtlichen Urteil beruhen) liegt darin, den Umfang und die Verteilung der staatlichen Parteienfinanzierung in die Hände der Bürger, der Mitglieder und Sympathisanten der Parteien zu legen. Der Erfolg soll entscheiden. Für Nichtwähler gibt es kein Geld mehr. Die doppelte Begünstigung von Beiträgen und Spenden – durch Steuerabzug beim Geber, durch staatlichen Zuschlag bei der nehmenden Partei – wird die Motivation gefördert, der Partei Mittel zukommen zu lassen und zugleich der Anreiz für die Parteien, sich um vermehrte Zuwendungen ihrer Mitglieder und Sympathisanten zu bemühen. Die an die Gewährung von Zuwendungen anknüpfenden staatlichen Prämien erscheinen also von beiden Seiten her geeignet, Parteiführung, Basis und Umfeld „am goldenen Zügel“ aufeinander zuzuführen, damit der Demotivierung von Mitgliedern und Spenden, die ansonsten aus einer Staatsfinanzierung leicht droht, gezielt entgegenzuwirken und die zunehmende Parteienferne der Bürger und Bürgerferne der Parteien möglichst zu überwinden.

Da die Gründe, die die staatliche Parteienfinanzierung zu einem regelungsbedürftigen Problemfall machen, auch bei den Fraktionen und Parteistiftungen vorliegen und diese eng mit den Parteien zusammenhängen, hat die Kommission – entgegen dem gesammelten Widerstand der parlamentarischen Geschäftsführer der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP – auch für die Fraktionen und Stiftungen Transparenz, gesetzliche Regelung, spezifizierte haushaltsmäßige Bewilligung, ein Einfrieren ihrer Mittel auf das gegenüber 1992 abgesenkte Niveau von 1993 und regelmäßige Prüfungen durch die Rechnungshöfe vorgeschlagen. (Hinsichtlich der Parteistiftungen begnügt die Mehrheit der Kommission sich allerdings, wenig folgerichtig, mit dem Vorschlag, nur die *Grundsätze* der Finanzierung gesetzlich zu regeln.)

Weiter empfiehlt die Kommission das Verfahren der Gesetzgebung des Parlaments in eigener Sache zu verbessern und durch eine Reihe von Vorkehrungen „Blitzgesetze“ in Zukunft unmöglich zu machen.

Darüber hinaus macht die Kommission Vorschläge für Abgeordnete, soweit sie im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung stehen, so die Einführung eines Straftatbestandes der aktiven und passiven Abgeordnetenbestechung, ein Verbot von Spenden an Abgeordnete und eine bessere Kontrolle der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter. Zugleich möchte die Kommission die sog. Parteisteuern unterbunden haben, also diejenigen Beträge, die Mandatsträger über ihre normalen Mitgliedsbeiträge hinaus an die Parteien abzuführen haben und die durch die Abhängigkeit der Abgeordneten von ihrer Partei bei der Wiedernominierung faktisch erzwungen werden. Ihre Unterbindung erscheint besonders wichtig, weil sie der Gewinnung qualifizierter Kandidaten abträglich sind, setzt allerdings voraus, daß derartige Parteisteuern – auch innerhalb der 4000-Mark-Grenze – nicht mehr steuerlich begünstigt werden und auch nicht Grundlage für Staatszuwendungen an Parteien sind (wozu die Kommission sich mehrheitlich aber nicht durchringen konnte).

Die Vorschläge der Kommission sind in Zeitungskomentaren und von den Grünen begrüßt, von den Schatzmeistern etablierter Parteien und von Herrn Kaltefleiter dagegen heftig kritisiert worden. Zu den Hauptkritikpunkten gehören die Umschichtungen innerhalb der Parteien auf die unteren Ebenen (was einen parteiinternen Finanzausgleich verlangt) und *zwischen* den Parteien die Verschlechterung für kleinere Parteien wegen des Wegfalls des Sockelbetrags, der sie bisher begünstigte, und weil sie zum Teil weniger Mitgliedsbeiträge und kleinere Spenden, dafür aber mehr Großspenden, die nicht mehr begünstigt werden, erhalten.

Die aus den Vorschlägen der Kommission resultierenden Umschichtungen sind jedoch systemgewollt. Die Einbeziehung der Kommunalebene in die Staatsfinanzierung ist nötig, weil bei den Kommunalwahlen die Verwurzelung der Parteien besonders deutlich zum Ausdruck kommt, jedenfalls deutlicher als bei Europa- und Landtagswahlen. Anders ließe sich überdies auch die verfassungswidrige Benachteiligung der kommunalen Wählergemeinschaften nicht beseitigen. Die bestehenden Parteien sind kein Zweck in sich, sondern Organisationen, die der politischen Willensbildung des Volkes *dienen* sollen. Sie haben sich deshalb den Anforderungen zu unterwerfen, die für ein befriedigendes Erfüllen dieser Funktion erforderlich sind. Die entsprechenden

Änderungen sind im Interesse des Ganzen geboten und dürfen nicht an den Sekuritätsinteressen bestimmter Parteien und Parteiführungen, die am status quo festhalten wollen, scheitern.

Kritik hat auch die Gewichtung der Wählerstimmen und der Zuwendungen als Kriterien für die Staatsfinanzierung gefunden, die nach dem Vorschlag der Kommission etwa im Verhältnis 2:1 stehen. Insoweit bestand wenig Spielraum. Beiträge und Spenden müssen zur Vermeidung von Manipulationsanreizen mit gleichem Satz und erheblich niedriger als Wählerstimmen „bezuschußt“ werden, die zudem Ausdruck der Verwurzelung in der *gesamten* Aktivbürgerschaft sind.

Die Schatzmeister befürchten zudem, auch Großspenden und Teile der „Parteisteuern“ würden zurückgehen, weil sie in Zukunft nur noch eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr steuerlich begünstigt sind und sich daraus im Ergebnis für alle ein erhebliches Weniger an Einnahmen ergäbe. Doch dabei werden die kompensatorischen Mechanismen und die Proportionen verkannt. Normale Beiträge und kleinere Spenden haben ein vielfaches Volumen, so daß ihre doppelte staatliche Förderung im Ergebnis auch durchschlagen dürfte. Die durchschnittlichen Monatsbeiträge aller Parteien betragen derzeit etwa 11 Mark. Gelingt es durch den Anreizeffekt, der in der doppelten Förderung liegt, die Beiträge um drei Mark monatlich anzuheben, ergibt sich zusammen mit dem Staatszuschuß insgesamt ein jährliches Mehr von fast 100 Millionen Mark. Ich habe deshalb in einem Minderheitsvotum zum Kommissionsbericht vorgeschlagen, die Ausgangsbeträge für die Staatsfinanzierung der Parteien zu senken (60 Pfennig pro Wählerstimme und 20 Pfennig pro Zuwendungsmark), was *bei unveränderten Verhältnissen* zwar zu einem Zurückbleiben hinter der absoluten Obergrenze um etwa 25 Prozent führen würde, durch die in der zweifachen staatlichen Förderung von Beiträgen und kleineren Spenden liegende Dynamik aber auf Dauer wahrscheinlich mehr als ausgeglichen werden könnte.

Das Risiko eines (weiteren) Rückgangs der Wahlbeteiligung müssen die Parteien allerdings tragen. Das liegt in der Logik des neuen Systems. Dem etwa durch Einführung einer *Wahlpflicht* zu begegnen, wie nach Presseberichten von Parteiseite nach Bekanntwerden der Vorschläge der Kommission öffentlich angeregt wurde, kann nur als schlechter Scherz betrachtet werden. Die Parteien müssen durch bessere Politik und Personalauswahl überzeugen und dürfen sich nicht mit Hilfe ihrer Gesetzgebungsmacht in eigener Sache abermals von den Folgen des Bürgerverdrusses freizeichnen.

Tenor fast aller Kommentare war, die Parteien sollten den Bericht der Kommission als Chance begreifen, Politikverdrossenheit abzubauen und ihn entschlossen in ein neues Gesetz umsetzen. Dem ist nichts hinzuzufügen.